



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 73.236/4
du 19 avril 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant
le Code wallon de l’Habitation Durable’

Le 13 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le Code wallon de l'Habitation Durable'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 avril 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 avril 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

RECEVABILITÉ

L'avant-projet de décret examiné constitue une nouvelle version d'un précédent avant-projet soumis pour avis à la section de législation, qui a fait l'objet de l'avis n° 71.545/4 donné le 6 juillet 2022¹.

La section de législation considère habituellement que, lorsqu'elle a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et qu'il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations formulées dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles sur le contenu desquelles la section de législation n'a pu se prononcer lors de l'examen initial du dossier : en pareille hypothèse, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, l'avis portant alors uniquement sur les dispositions nouvelles. Il en va aussi différemment quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareille hypothèse, le nouvel examen du texte a pour objet l'incidence de ces éléments juridiques nouveaux sur le texte en cause².

En l'espèce, de nombreuses dispositions sont identiques à celles contenues dans l'avant-projet de décret ayant donné lieu à l'avis n° 71.545/4.

Tel est le cas des articles 1^{er}, 2, 3, 1° et 2°, 4, 1°, 4° à 7°, 6, 7, 8, 11, 15, 16, 17, 18 *partim* (article 88bis, §§ 1^{er}, 2, 3, 5, 6, 7 et 8 en projet du Code wallon de l'habitation durable), 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 *partim* (article 163, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, en projet du

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Avis n° 71.545/4 donné le 6 juillet 2022 sur un avant-projet de décret 'modifiant le Code wallon de l'Habitation durable'.

² Voir récemment l'avis n° 72.195/2/AG donné le 12 décembre 2022 sur un avant-projet de loi 'relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3152/1, pp. 117 à 151 ; l'avis n° 72.377/4 donné le 6 décembre 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 2 mars 2023 'modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne le système d'entrée/sortie', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3056/1, pp. 52 à 55 ; et l'avis n° 72.838/4 donné le 6 février 2023 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 février 2023 'déterminant les modalités relatives à la publicité pour les jeux de hasard'.

même Code, en ce qu'il tend à insérer les mots « les projets visés à l'article 131, 2^oter » entre les mots « article 131, 2^obis » et les mots « et les moyens »), 28 *partim* (article 164, §§ 3 à 5, en projet du même Code), 29, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 et 45 *partim* (en ce que cette disposition d'entrée en vigueur s'applique à ces articles).

Il résulte de ce qui précède que la demande d'avis est irrecevable pour les dispositions de l'avant-projet qui présentent un contenu identique à celui de l'avant-projet sur lequel la section de législation a donné l'avis n° 71.545/4 ou qui ont été adaptées afin de répondre aux observations formulées dans cet avis.

Pour les autres dispositions, il ressort du dossier transmis à la section de législation ainsi que des pièces qui l'ont été ultérieurement par le délégué du Ministre que l'avant-projet à l'examen a été complété par des dispositions nouvelles et que certaines dispositions ont été modifiées, ce indépendamment des observations formulées dans l'avis n° 71.545/4.

Ces modifications trouvent leur origine dans le souci qu'a eu l'auteur du texte de l'adapter pour donner suite, soit aux avis n°s 40/2022 et 42/2022 donnés le 9 mars 2022 ³ et n° 178/2022 donné le 9 septembre 2022 ⁴ par l'Autorité de protection des données, soit à l'avis de la section de législation n°s 71.546/4, 71.547/4, 71.548/4, 71.551/4, 71.552/4, 71.553/4, 71.554/4 et 71.556/4 donné le 7 juillet 2022 sur différents projets d'arrêtés du Gouvernement wallon ⁵, soit à l'avis d'initiative du 21 octobre 2022 du Pôle Logement du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie (CESE), soit à une demande de la Société wallonne de Logement, soit à une demande formulée le 15 septembre 2022 par le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie.

³ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-40-2022.pdf> ;
<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-42-2022.pdf>.

⁴ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-178-2022.pdf>.

⁵ Avis n°s 71.546/4, 71.547/4, 71.548/4, 71.551/4, 71.552/4, 71.553/4, 71.554/4 et 71.556/4 donné le 7 juillet 2022 sur :

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi d'une aide aux personnes morales en vue de l'équipement d'ensembles de logements ou d'habitations légères' (71.546/4) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi par la Région wallonne d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements de transit' (71.547/4) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi par la Région wallonne d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'insertion' (71.548/4) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi par la Région wallonne d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'utilité publique' (71.551/4) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi d'une aide aux sociétés de logement de service public et aux personnes morales en vue de l'acquisition d'habitations légères' (71.552/4) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements d'insertion' (71.553/4) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de l'équipement d'ensembles de logements ou d'habitations légères' (71.554/4) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi par la Société Wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements de transit' (71.556/4).

Ne seront dès lors examinées, en l'espèce, que les dispositions suivantes : les articles 3, 3°, 4, 2° et 3°, 5, 9, 10, 12, 13, 14, 18 *partim* (article 88bis, § 4, en projet du Code wallon de l'habitation durable), 25, 27 *partim* (article 163, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, en projet du même Code, en ce qu'il tend à insérer les mots « et les opérations » entre les mots « moyens d'action » et les mots « visés à l'article 133, § 1^{er} »), 28 *partim* (article 164, §§ 1 et 2, en projet du même Code), 30, 34 et 45 *partim* (uniquement en ce que l'alinéa 1^{er} de cette disposition d'entrée en vigueur s'applique à ces articles).

Par ailleurs, il serait utile que l'auteur de l'avant-projet prenne soin d'indiquer dans chacun des commentaires des dispositions modifiées dans quelle mesure il a pris en considération les observations de la section de législation et les demandes ou les avis précités. L'exposé des motifs mériterait également d'être complété sur ce point.

Il conviendra, en tout état de cause, d'accompagner le projet de décret qui serait déposé dans la suite de la présente procédure devant le Parlement, de l'avant-projet de décret ayant donné lieu à l'avis n° 71.545/4, ainsi que de cet avis ⁶.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Il est renvoyé aux observations formulées par la section de législation dans son avis n° 71.545/4 lorsqu'il résulte de l'examen des dispositions nouvelles que celles-ci tendent à compléter des articles qui ont déjà été examinés dans le cadre de cet avis.

C'est donc sous cette réserve que les observations suivantes sont formulées.

2. Plusieurs dispositions ont été complétées en raison du fait qu'elles impliquent des traitements de données à caractère personnel.

Il s'agit des articles 3, 3° (article 14, § 3^{ter}, en projet du Code wallon de l'habitation durable), 4, 2° et 3° (article 29, § 1^{er}, alinéas 3 à 7, en projet du même Code), 9 (article 61, alinéas 3 à 7, en projet du même Code), 12 (article 80, § 3, alinéas 1^{er} et 2, en projet du même Code), 13 (article 84/1, alinéas 2 à 5, en projet du même Code) et 18 *partim* (article 88bis, § 4, en projet du même Code).

Or, conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise

⁶ Par ailleurs et dans un souci de complétude, tel pourrait être également le cas pour l'avis n°s 71.546/4, 71.547/4, 71.548/4, 71.551/4, 71.552/4, 71.553/4, 71.554/4 et 71.556/4.

et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ⁷.

Par conséquent, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la Cour constitutionnelle et la section de législation considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : (1°) les catégories de données traitées, (2°) les catégories de personnes concernées, (3°) la finalité poursuivie par le traitement, (4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données ⁸.

Comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 33/2022 du 10 mars 2022,

« [o]utre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte [des droits fondamentaux de l'Union européenne], impose que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

En matière de protection des données, cette exigence de prévisibilité implique qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel sont autorisés (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 57 ; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § 99) » ⁹.

En l'espèce, il y a lieu de constater que ne permettent pas de répondre aux exigences de l'article 22 de la Constitution :

– le fait d'habiliter le Gouvernement à déterminer les catégories de données traitées (articles 3, 3°, 4, 3°, et 9 de l'avant-projet) ; par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle ces données doivent être fournies par le ménage demandeur pour les aides aux personnes morales autres que les sociétés de logement de service public (article 4, 3°, de l'avant-projet) ou pour les aides aux sociétés de logement de service public (article 9 de l'avant-projet) ;

– le fait de rédiger de façon différente des dispositions relatives à la durée maximale de conservation alors que ces dispositions ont une portée identique nuit à la clarté de celles-ci (article 3, 3°, à comparer avec les articles 4, 3°, et 9, de l'avant-projet) ;

⁷ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁸ Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/1, pp. 55 à 127 ; C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

⁹ C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.2 ; 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.3.

– le fait d'énumérer des finalités qui ne semblent pas correspondre totalement aux aides prévues dans la disposition concernée par le traitement des données à caractère personnel (articles 4, 2°, et 9) ;

– le fait de ne pas identifier précisément le responsable du traitement puisque celui-ci serait déterminé « selon le cas » (article 4, 3°, de l'avant-projet) ;

– le fait de ne pas identifier précisément le destinataire des données collectées puisque celui-ci serait identifié « selon le cas » (article 4, 3°, de l'avant-projet) ;

– le fait de ne pas justifier la nécessité de choisir une durée maximale de conservation de dix ans pour les opérateurs immobiliers et les associations agréées (et non pas une durée maximale d'un an comme tel est le cas pour le collège communal) alors qu'il est prévu que le collège communal communique régulièrement et au moins une fois par an la liste des logements dont l'inoccupation est présumée (article 12 de l'avant-projet) ; il en va de même pour la durée maximale de conservation qui est prévue à compter de la mise à disposition des données qui est effectuée, non pas par le collège communal comme indiqué dans le dispositif mais par les opérateurs immobiliers et les associations agréées puisque ceux-ci sont également chargés de communiquer la liste des logements et le résultat des procédures initiées au moins une fois par an (article 13, 2°, de l'avant-projet) ;

– le fait de ne pas énumérer les catégories de données faisant l'objet du traitement mais de se contenter de faire référence aux données nécessaires à l'exécution des missions d'intérêt public du centre ainsi qu'aux données nécessaires à la poursuite de ces missions (article 18 *partim* de l'avant-projet) ;

– le fait de se référer au « temps nécessaire pour assurer la réalisation des missions poursuivies par le présent Code » sans fixer la durée maximale de conservation (article 18 *partim* de l'avant-projet) ; de même, il n'est pas admissible d'habiliter le Gouvernement à fixer, dans certains cas, une durée plus longue (article 18 *partim* de l'avant-projet) ;

– le fait d'énoncer à deux reprises que le Centre est responsable du traitement (article 18 *partim* de l'avant-projet) ; il y a lieu de supprimer ce doublon ;

– le fait d'habiliter le Gouvernement à prendre des arrêtés spécifiques dérogeant aux traitements prévus dans le dispositif en projet (article 18 *partim* de l'avant-projet).

Par voie de conséquence, les articles 3, 3°, 4, 2° et 3°, 9, 12, 13, 2°, et 18 *partim* seront revus.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

Dans la phrase liminaire de chaque article modifié, il convient de mentionner l'historique de ses modifications antérieures encore en vigueur¹⁰. La même observation vaut pour la suite de l'avant-projet.

Article 14

L'article 14 sera rédigé comme suit : « À l'article 85^{ter}, § 2, du même Code, les mots 'ou le Gouvernement' sont à chaque fois abrogés ».

Article 30

La rédaction de l'article 30 sera revue étant donné, d'une part, qu'il faut préciser qu'il s'agit de modifier l'article 174^{bis}, alinéa 4, 2°, du Code wallon de l'habitation durable et, d'autre part, que le nouveau segment de phrase doit renvoyer au « comité d'audit interne visé à l'article 112 » car les articles 113 et 114 ont été abrogés par les articles 5 et 6 du décret du 2 mai 2019 'modifiant le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable et le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation'.

Article 45

1. L'alinéa 1^{er} sera complété afin de mentionner la date d'entrée en vigueur.
2. À l'alinéa 2, les mots « entrent en vigueur » seront remplacés par les mots « produisent leurs effets ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 113.